VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Gospodarki**
(nr 75)
z dnia 25 września 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Gospodarki (nr 75)

25 września 2013 r.

Komisja Gospodarki, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Jasińskiego (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

– rozpatrzenie sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (druk nr 1179).

W posiedzeniu udział wzięli: **Jacek Sadowy** prezes Urzędu Zamówień Publicznych, **Jacek Jerka** dyrektor Departamentu Finansów Resortu w Ministerstwie Finansów, **Alicja Jerka** zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Skarbu Państwa, **Joanna Pohl** główny specjalista w Ministerstwie Gospodarki, **Katarzyna Szmit** główny specjalista w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, **Zbigniew Miłek** zastępca dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, **Arkadiusz Szyszkowski** zastępca dyrektora Departamentu Zamówień Publicznych w Narodowym Banku Polskim, **Piotr Szczegot** ekspert Związku Rzemiosła Polskiego. **Elżbieta Błaszczyk** doradca prawny w Najwyższej Izbie Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Igor Amarowicz, Katarzyna Gadecka, Anna Ornat** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Monika Bies-Olak**, **Krzysztof Karkowski, Justyna Wacław** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Szanowni państwo, otwieram posiedzenie Komisji Gospodarki. Protokół z poprzedniego posiedzenia wobec niewniesienia uwag uznaję za przyjęty. Porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk nr 1179. Referuje przewodniczący podkomisji pan poseł Szejnfeld.

Witam uprzejmie pana Sadowego, prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, ze współpracownikami. Witam przewodniczącego podkomisji.

Szanowni państwo, na poprzednim posiedzeniu mieliśmy pierwsze czytanie. Proszę uprzejmie, panie przewodniczący, o krótkie omówienie sprawozdania.

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedkładamy państwu dzisiaj, jako podkomisja, sprawozdanie. Pracowano nad omawianym projektem z druku 1179 w dniach 4 kwietnia, 28 maja, 6 czerwca, 13 czerwca, 19 czerwca, 24 lipca, 11 września.

Szczerze powiem, że mimo iż projekt nie jest bardzo obszerny, to jednak jest trudny prawniczo, legislacyjnie. W ogóle prawo zamówień publicznych nie jest prawem łatwym, ale akurat w tym przypadku trudność był większa niż zwykle, bowiem wchodzimy w bardzo niełatwą materię stosunków cywilnoprawnych, już nie tylko w której jedną ze stron jest podmiot publiczny a drugą ze stron jest podmiot prywatny, ale wręcz wchodzimy w materię, w której obie strony są podmiotami prywatnymi, natomiast w określonych sytuacjach podmiot publiczny ma mieć prawo ingerencji. Trzeba było to na tyle dobrze uregulować, by to prawo ingerencji, ze względu na ideę i cel tej ustawy, można było usankcjonować prawniczo, natomiast, żeby to nie była ingerencja, która by naruszała konstytucyjne zasady swobody umów i wolnorynkowe zasady funkcjonowania przedsiębiorstw na rynku. I to była materia niebywale trudna, powiem szczerze, dlatego prace trwały, przynajmniej w mojej ocenie, niekrótko.

Przypomnę tylko w kilku zdaniach genezę i cel. Mianowicie, jak państwo wiecie, specyfika, którą obserwuje się ostatnio w zamówieniach publicznych w Polsce objawia się wieloma niekorzystnymi sytuacjami, skutkami, efektami, zwłaszcza dla firm mniejszych, zwłaszcza dla tych firm, które są już nie tylko wykonawcami, ale także podwykonawcami, ba, nawet dalszymi podwykonawcami. Znane są przypadki, iż wykonawcy zamówień publicznych, mimo że otrzymywali wynagrodzenie od zamawiającego to nie płacili podwykonawcom, bądź płacili podwykonawcom, ale ci nie płacili dalszym podwykonawcom i tworzyły się łańcuchy zatorów płatniczych a w szczególnych przypadkach nawet doprowadzały one do bankructw. Ten efekt, oczywiście, jest już sam w sobie negatywny, dlatego że dotyczy gospodarki, przedsiębiorstw. Ma także aspekt nie tylko ekonomiczny, czysto gospodarczy, ale także czysto ludzki a więc społeczny, ponieważ bankructwa dotyczą z jednej strony firm, ale z drugiej strony odbijają się negatywnie na pracownikach tych firm i ich rodzinach. Rykoszetem wracają, oczywiście, te bankructwa, kosztami, do samego państwa, które tutaj w jakiejś mierze jest stroną; no, bo jak ludzie tracą pracę, przechodzą na bezrobocie, to państwo musi uruchamiać cały system pomocy społecznej, wsparcia dla bezrobotnych, itd. *Ratio legis* jest więc po stronie projektodawców, by w tych szczególnych przypadkach było jednak prawo ingerencji.

W związku z tym ustawa przewiduje, by osiągnąć cel polegający na ograniczaniu tych zjawisk, które w skrócie streściłem, pewne rozwiązania prawne. By osiągnąć przez te rozwiązania cel wprowadzamy w projekcie ustawy: po pierwsze – nową definicje umowy na podwykonastwo, tego nie było; po drugie – uzupełnia się przepisy dotyczące specyfikacji istotnych warunków zamówienia, m. in. dotyczące wymagań w sprawie warunków podwykonawstwa; po trzecie – dodaje się nowe przepisy do działu czwartego, dotyczącego umów w sprawie zamówień publicznych, m. in. reguluje się sprawę płatności za roboty budowlane z terminem wykonania powyżej 12 miesięcy. Właśnie w ramach tych nowych regulacji płatności reguluje się kwestie związane z wynagrodzeniem płatnym w częściach, bądź też wynagrodzeniem płatnym w całości, ale z wypłatami zaliczek. W jednym i drugim przypadku przewiduje się, że albo płatność w częściach albo wypłata zaliczki będzie możliwa na podstawie dowodów zapłaty na rzecz podwykonawcy albo dalszego podwykonawcy przez wykonawcę.

Dalej, wprowadzamy prawo wstrzymywania wynagrodzenia wykonawcy, w części wynagradzania częściowego bądź wypłat zaliczek, wprowadzamy prawo wykonywania bezpośredniej zapłaty podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, jeśli nie ma dowodów zapłaty przez wykonawcę. To jest ten cały plik rozwiązań, które mają dać prawo ingerowania podmiotowi publicznemu w tę sferę umów cywilnoprawnych, jeśli jedna ze stron umowy nie dochowała treści jej zapisów. Wtedy ingeruje podmiot publiczny, w tym przypadku – zamawiający i wstrzymuje wypłatę wykonawcy, bądź też dokonuje wypłaty bezpośredniej nie na rzecz wykonawcy, tylko na rzecz podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy.

Uregulowano też prawa zamawiającego w zakresie obowiązku zapłaty w przypadku zgłoszenia uwag przez wykonawcę, bo oczywiście wykonawca będzie miał prawo zgłoszenia uwag i wtedy przewidujemy trzy możliwości, jakie miałby po swojej stronie zamawiający. Teraz tego nie będę omawiał, dojdziemy do tego już w pracy nad samą ustawą.

Wprowadzamy także obowiązek potrącania kwot wykonawcy ze względu na bezpośrednią zapłatę. To jest rzecz oczywista.

Wprowadza się też prawo zamawiającego odstąpienia od umowy z wykonawcą, jeżeli wykonawca wielokrotnie nie wywiązuje się ze swoich obowiązków bądź, jeśli zapłata bezpośrednia podwykonawcom przekracza sumę 2% wartości umowy. Tu też były dyskusje w podkomisji, czy te 2% wartości to jest limit właściwy czy nie, ale większość uznawała, przynajmniej na poziomie podkomisji, że to jest limit właściwy.

Kolejna sprawa, określa się nowe warunki, by mogła być wprowadzona zasada zapłaty bezpośredniej. A więc wykonawca lub podwykonawca musi przedłożyć zamawiającemu projekt umowy do akceptacji a następnie – kopię uwierzytelnioną samej tej umowy. W umowie tej określa się terminy płatności między stronami na czas nieprzekraczający 30 dni. To był też jeden z tematów, który jakby dzielił podkomisję, czy to ma być 30 dni,

czy to ma być takie rozwiązanie, jakie jest w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych.

Dajemy, oczywiście, prawo zamawiającemu do zgłaszania zastrzeżeń do projektu umowy lub do samej umowy, bo jeżeli on ma mieć możliwość dokonywania zapłaty bezpośredniej, to musi mieć także możliwość nie tyle ingerowania, co możliwość wyrażania swojego stanowiska wobec treści samej umowy.

No i oczywiście doprecyzowuje się przepisy dotyczące umów na roboty budowlane.

Kończąc to bardzo ekspresowe przedstawienie projektu chciałbym zwrócić uwagę, że pozostały niektóre dylematy do rozwiązania. Ale są one takimi dylematami, że w jednym tylko przypadku prezentujemy państwu, Wysokiej Komisji, wariantowe rozwiązania, co do pozostałych, przyjęliśmy określone stanowisko, ale jeśli byłyby inne głosy, to warto by porozmawiać.

Pierwsza sprawa, i to jest chyba generalna, bo ona dotyczy systemu prawa w ogóle, to znaczy, chodzi o ustalenie wzajemnych relacji Kodeksu cywilnego, a zwłaszcza art. 647^1, i nowych przepisów Prawa zamówień publicznych. Jak powiedziałem na wstępie, cała ustawa ciągle nam wywoływała (na każdym posiedzeniu) dylematy, przy każdym projekcie przepisu był kłopot związany z tym, że posiadamy w pamięci, że wkraczamy w materię prawa cywilnego. Ale jeżeli już, to też wiemy, że duża część obowiązków jest już uregulowana w Kodeksie cywilnym, właśnie w art. 647^1, i musimy dokonać pewnego rozstrzygającego działania, które przepisy, czy Prawa zamówień publicznych, jako – nazwijmy to w cudzysłowie – „przepisy szczególne", czy też przepisy Kodeksu cywilnego będą miały zastosowanie w określonych sprawach. Chodzi o to, by w przypadku sporu (wiemy, że w zamówieniach publicznych spory są jakby nieodłącznym elementem tejże materii)nie dawać absolutnej swobody do interpretowania, jakie to przepisy w tym przypadku mają zastosowanie, bo te spory będą wtedy długotrwałe i będzie je trudniej rozstrzygnąć. Ponadto, zlecone analizy i ekspertyzy prawne przez podkomisję również wskazywały, że ten dylemat musi być rozwiązany. A że podział poglądów w podkomisji był zasadniczy, zdecydowałem się zaproponować rozstrzygnięcie przez Komisję, zgłaszając państwu dwa warianty rozstrzygnięcia tej kwestii. Dojdziemy do tego w trakcie prac i wtedy wyjaśnię, o co chodzi, żeby to było na bieżąco, przed decyzją.

Druga kwestia, jak już wspomniałem, to kwestia terminów w umowach o zapłatę między stronami umów, między wykonawcą, czy podwykonawcą, czy dalszym podwykonawcą. Tu też były reprezentowane niejako dwie szkoły – ta, która zgadzała się ze stanowiskiem projektodawców, a więc, żeby tutaj były jeszcze bardziej zaostrzone przepisy, warunki a mianowicie, że terminy mają przewidywać do 30 dni zapłatę. No i druga szkoła, żeby tutaj tego nie określać, tylko odsyłać sprawę do ustawy o terminach w transakcjach handlowych, gdzie mówi się o 30 dniach, ale mogą to też być terminy dłuższe.

Konsekwencje, rygoryzm z tamtej ustawy jest łagodniejszy niż wynikający z proponowanych tutaj przepisów, bowiem tutaj po prostu twardo się mówi, że ma być to do 30 dni. Jeżeli to nie jest zapisane w umowie, zamawiający ma prawo składać zastrzeżenia do tej umowy, jeżeli to nie będzie jednak zrealizowane, może wyciągać dalsze konsekwencje. Jest więc kwestia, czy tak bardzo mocno ingerować w stosunki cywilnoprawne stron, czy też bardziej miękko, tak jak ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Podkomisja zdecydowała się zachować propozycje rządowe, rekomendowane przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Trzecią kwestią jest kwestia prawa odstąpienia od umowy przy braku płatności powyżej 2%, jak mówi projekt ustawy. Natomiast przebijały się głosy, czy nie należałoby tę wartość podnieść do 5% czy do 10% wartości umowy. Jednak sami posłowie, którzy podważali i mieli duże wątpliwości, czy te 2% nie jest za niskim pułapem, nie zdecydowali się zgłosić żadnej poprawki, przynajmniej na etapie podkomisji, poprosili o czas do odbycia debaty na posiedzeniu Komisji, więc dzisiaj zobaczymy, czy te wątpliwości są aktualne czy też nieaktualne. To tyle ode mnie, panie przewodniczący, dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję panu przewodniczącemu, dziękuję także członkom podkomisji za wykonaną pracę. Czy jeszcze ktoś chciałby zabrać głos? Może Biuro Legislacyjne? Jeśli nie, to przy-

stępujemy do pracy. Pracujemy zgodnie z naszą komisyjną praktyką, to znaczy, będę pytał, czy jest zgoda, jeśli nie będzie sprzeciwu, będę przyjmował, że Komisja wyraża zgodę na takie a nie inne rozwiązanie.

Czy do tytułu ustawy są jakieś zastrzeżenia? Nie widzę. Stwierdzam, że tytuł ustawy został przyjęty.

Przechodzimy do art. 1. Zmiana pierwsza, czy są jakieś uwagi? Nie widzę, zmiana przyjęta.

Czy do zmiany drugiej? Nie widzę uwag. Zmiana przyjęta.

Zmiana trzecia? Nie widzę. Zmiana przyjęta.

Zmiana czwarta? Nie widzę uwag, stwierdzam, że zmiana została przyjęta.

Zmiana piąta? Tak, proszę bardzo, pan poseł Jach.

Poseł Michał Jach (PiS):

Panie przewodniczący, chciałem zgłosić poprawkę do nowo wprowadzonego artykułu w zmianie piątej, do art. 143b ust. 8. W tej poprawce, w zdaniu pierwszym po stwierdzeniu, że „z wyłączenie umów o podwykonawstwo o wartości mniejszej niż 0,5% wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego" – tu chodzi o przedkładanie zamawiającemu kopii umów wykonawcy z podwykonawcami – dodać dalszą część zdania „nie większej jednak niż 10 tys. zł" oraz wykreślić końcówkę tego zdania, czyli „oraz umów o podwykonawstwo, których przedmiot został wskazany przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jako niepodlegający niniejszemu obowiązkowi".

Chodzi tutaj o to, żeby określić maksymalną kwotę umowy, która nie podlega przedłożeniu zamawiającemu a jednocześnie wykreślić tę drugą część zdania, która może spowodować, że zamawiający może w specyfikacji zgłosić, np., że wszystkie umowy z podwykonawcami, czy podwykonawców z podwykonawcami, nie podlegają przedłożeniu. Ten punkt 8 będzie brzmiał: „Wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcie, z wyłączeniem umów o podwykonawstwo o wartości mniejszej niż 0,5% wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego nie większej jednak niż 10 tys. zł. Zamawiający może określić niższą wartość umowy o podwykonawstwo, od której będzie zachodził obowiązek, o którym mowa w zdaniu pierwszym".

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Proszę o przedłożenie. Dziękuję.

Poseł Michał Jach (PiS):

Czy jeszcze mogę jedno zdanie, panie przewodniczący? Ta poprawka idzie właśnie w takim kierunku, jak mówił pan przewodniczący Szejnfeld a więc w kierunku większego rygoryzmu wobec zlecającym podwykonawcom wykonywanie usług.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Przepraszam, czy pan przewodniczący lub pan prezes chcieliby się wypowiedzieć? Proszę bardzo, panie przewodniczący Szejnfeld.

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

Nie wydaje mi się, żeby ta propozycja była właściwa. Nie wiem, jak pan prezes uważa, ale…

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dlaczego?

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

….dlatego, że mi trudno w ogóle sobie wyobrazić, żeby zamawiający nie chciał otrzymywać do wiadomości projektów umów czy kopii już zawartych umów? Dlaczego? Dlatego, że zamawiający ma mieć na podstawie tych przepisów obowiązek (a tego obowiązku nie miał do tej pory) zapłaty bezpośredniej. A jeżeli będzie miał płacić w sposób bezpośredni podwykonawcy czy dalszemu podwykonawcy, to raczej powinien wiedzieć, czy są spełnione wszystkie wymogi z tej ustawy, więc raczej przypuszczam, że często zamawiający będą korzystali z zapisu ostatniego zdania tego przepisu, czyli, że „Zamawiający może

określić niższą wartość umowy o podwykonawstwo, od której będzie zachodził obowiązek, o którym mowa w zdaniu pierwszym”. Myślę, że będzie szedł w drugim kierunku.

Natomiast chcieliśmy jednak przyjąć jakiś limit, bo musimy pamiętać, że są różnego typu zamówienia, są zamówienia dosyć proste, np. na wybudowanie drogi wiejskiej, gdzie będzie np. pięciu podwykonawców i są zamówienia na budowę elektrowni, gdzie będzie podwykonawców półtora tysiąca, na kwoty o różnej wartości wobec umowy. Może nie wszystkie drobne podwykonawstwo będzie musiało podlegać w stu procentach pod rygor ustawy, więc żeby zamawiający miał pewnego rodzaju elastyczność, ale ta elastyczność żeby była otwarta a nie zamknięta.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Pan prezes?

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Jacek Sadowy:

Dziękuję uprzejmie. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, również mam daleko idące wątpliwości co do słuszności zgłoszonej poprawki. Chciałbym, po pierwsze, zwrócić uwagę na to, że sam projekt ustawy rozszerza ochronę podwykonawstwa o podwykonawców, którzy realizują przy robotach budowlanych również dostawy i usługi. Dzisiaj, w chwili obecnej, w obowiązującym stanie prawnym, ochroną – powiedziałbym – z tytułu odpowiedzialności solidarnej, objęci są tylko podwykonawcy robót budowlanych, na podstawie Kodeksu cywilnego, co okazało się niewystarczające w sytuacji, którą mieliśmy, braku płatności również dostawcom i usługodawcom, którzy uczestniczyli w realizacji robót budowlanych.

Natomiast tutaj, oczywiście, również trzeba wskazać pewne granice tej ochrony. To znaczy, z jednej strony – ochrona powinna przysługiwać, natomiast – z drugiej stron – też muszą być wskazane jakieś limity, od jakiej kwoty, czy od jakiej wartości ta ochrona powinna przysługiwać, by nie doprowadziło to właśnie do sytuacji zgłaszania podwykonawstwa bardzo małej wartości, albo podwykonawstwa niewiele bardzo mającego wspólnego z samą realizacją czy uczestnictwem w realizacji zamówień publicznych, jak np. dostawa wody dla pracowników, którzy uczestniczą w realizacji zamówienia publicznego. To mówię jako przykład.

W związku z tym projekt rządowy przewiduje wskazanie co do zasady, że ochroną są objęci z mocy ustawy tylko ci, którzy realizują podwykonawstwo dostaw lub usług o wartości nie mniejszej niż 0,5% wartości zamówienia, ale – oczywiście – zamawiającemu nadal przysługuje prawo, wynikające właśnie z tych przepisów, obniżenia tej wartości, by instytucje zamawiające mogły w sposób elastyczny, w zależności od wartości danego zamówienia publicznego, też określać, czy przypadkiem nie ma zasadności, by ta ochrona była szersza, np. sprowadzająca się do jednej dziesiątej wartości, czy jednej setnej wartości, w zależności od okoliczności faktycznych danej sprawy.

W projekcie rządowym mamy więc przewidziany mechanizm elastyczny, który pozwala instytucjom zamawiającym określać poziom ochrony w sposób bardzo elastyczny, dostosowany do okoliczności faktycznych danej sprawy. Tymczasem poprawka idzie w kierunku powiedziałbym bardziej kategorycznego, jednoznacznego wprowadzenia tego kryterium, od którego ta ochrona powinna przysługiwać. Warto też podkreślić, że jest jednak potrzeb (zgłoszona przez instytucje zamawiające w trakcie konsultowania tego projektu a także przedsiębiorców uczestniczących w realizacji zamówienia publicznego) określenia tego na takim pułapie. Ta kwestia była również przedmiotem opiniowania przez konsultantów społecznych na etapie kształtowania przepisów w procesie legislacyjnym i sami konsultanci społeczni też wskazywali, że ten próg nie może być za niski po to, by tego procesu realizacji zamówienia publicznego za bardzo też nie skonkretyzować po to, żebyśmy za bardzo nie uwikłali się w proces biurokratyczny. To jest kwestia wyważenia między tym, co jest konieczne i potrzebne do zapewnienia ochrony słusznych praw podwykonawców oraz jednocześnie zapewnienia sprawnej realizacji zamówień publicznych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję. Pan poseł Abramowicz.

Poseł Adam Abramowicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli zostawimy zapis tego punktu w takim brzmieniu, jak jest w sprawozdaniu podkomisji, to w zasadzie zostawimy decyzję zamawiającemu, na ile ta ochrona będzie stosowana. Tam jest jeszcze druga część zdania, którą w tej poprawce proponuje się wykreślić, zaczynająca się od słowa „oraz": „oraz umów o podwykonawstwo, których przedmiot został wskazany przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jako niepodlegający niniejszemu obowiązkowi". A więc ten zapis w tym brzmieniu jest. Wobec tego pozostawiamy tak wielką elastyczność, że zamawiający może obniżyć, co pan przewodniczący Szejnfeld słusznie zauważył, ale też może wyrzucić, wpisując jako niepodlegający temu obowiązkowi. Jaki tego będzie skutek? Przerabialiśmy niedawno sprawę budowy autostrad. Komisja Gospodarki zbierała się kilka razy, Infrastruktury bodajże też, na spotkaniach z małymi przedsiębiorcami, którym nie zostało zapłacone wynagrodzenie. Dla nich to była osobista tragedia. Jeżeli tutaj tego nie uszczegółowimy to ta grupa nadal nie będzie chroniona.

Czy zamawiającemu będzie się opłacało obniżać ten próg? Pewnie nie, z kilku powodów, bo trzeba się będzie więcej napracować, trzeba więcej później mieć kłopotów w razie jakichś problemów, powiedzmy, bo więcej firm się stawi o wynagrodzenie. Można domniemywać, że pozostawienie zamawiającemu takiej dowolności spowoduje, że ta ustawa, o której państwo mówicie, że ma chronić, chronić nie będzie. Już mam do swojego biura zgłoszenia (myślę, że wielu posłów też) przedsiębiorców, których ta spec ustawa miała usatysfakcjonować, którą w trybie pilnym wnosiliśmy i okazuje się, że ona też nie chroni wielu osób. Wiele osób odeszło z kwitkiem po złożeniu wniosku o wypłatę wynagrodzenia.

Zastanówmy się, czy chcemy tu zbierać się po to, żeby mówić, że chcemy chronić przedsiębiorców a uchwalamy prawo, które jest tak elastyczne, że nikogo chronić nie będzie, czy chcemy rzeczywiście tych przedsiębiorców chronić? Oprócz dużych rekinów jest cała masa dużych i średnich firm, które przy zamówieniach publicznych, w momencie trudności finansowych, w momencie niepłacenia, padają jak przysłowiowe muchy. Następują tragedie, słyszeliśmy ich opisy. Są to firmy, których zamknięcie powoduje zniszczenie życia przedsiębiorcy, jego rodziny, niepłacenie kredytów, itd., więc nasza poprawka idzie w takim kierunku, że jeżeli mówimy, że ta ustawa ma chronić, to niech to będzie tak napisane, że ona będzie chronić a nie, że zamawiający będzie miał możliwości wyłączenia tej ochrony.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Jach.

Poseł Michał Jach (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, jeśli chodzi o tę kwestię dziesięciu tysięcy zł, którą tutaj ujęliśmy, to rozumiem, że uważamy, że powinna być jakaś granica kwotowa, być może, że zostanie zaproponowana jakaś inna wartość, nad tym można dyskutować. Natomiast argumentacja pana przewodniczącego do tej drugiej części, która zostaje w poprawce wykreślona, dotyczącej wykreślenia pewnych usług z obowiązku przedłożenia umowy, do mnie nie przemawia, np. mówienie, że jest to np. dostarczanie wody dla pracowników na plac budowy. Jeżeli to będzie długa budowa, to kwota przekroczy 10 tys. zł, ale to znaczy, że jednych podwykonawców ustawa ma chronić, zgodnie z tym, co przyjmujemy a inni mają pozostać w sytuacji, jak dotychczas. To jest nierównoprawne traktowanie wszystkich podwykonawców.

Dlatego uważamy, że ta druga część przepisu powinna być bezwzględnie wykreślona oraz powinna być określona kwota maksymalnie.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję. Pan przewodniczący Czerwiński.

Poseł Andrzej Czerwiński (PO):

Chciałem zauważyć, że pracujemy nad ustawą, która powinna dać większą elastyczność w wyborze. Do tej pory kryterium cenowe było dominujące. Jak widać, dla bezpieczeń-

stwa wszyscy stosowali kryteria najniższej ceny i to było też naganne, no bo jak było, to wiemy. I teraz nie chciałbym, żebyśmy poszli w drugą skrajność, żebyśmy nie mogli dać narzędzia zamawiającemu do decydowania w konkretnych przypadkach, przecież powinniśmy dbać też o pieniądz publiczny w takim sensie, że prace wykonywane ze środków publicznych powinny być w miarę tanie. Jeżeli w ustawie będziemy zapisywać wszystkie szczegóły umów z podwykonawcami, to dojedzie do tego, że my będziemy regulować to, co w gminach i miastach dzieje się i wcale to nie będzie prowadziło do optymalnego, wyważonego rozwiązania.

Dlatego chciałbym, panie przewodniczący, poprosić o przegłosowanie tych poprawek. Każdy w swoim sumieniu powinien wiedzieć, czy mamy zaufanie do tych komisji i czy dalsze bariery czy wytyczne będziemy precyzować do nieskończoności.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Za chwilę, jeszcze przewodniczący Kraczkowski. Proszę państwa, zaraz oczywiście poddam pod głosowanie. Czy ktoś jeszcze poza przewodniczącym Kraczkowskim i panem przewodniczącym Szejnfeldem? Aha, Biuro, to dobrze, to ustalamy. Proszę, panie przewodniczący.

Poseł Maks Kraczkowski (PiS):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Proszę państwa, myślę, że trzeba odnieść się do tego, co przed chwilą powiedział mój przedmówca. To nie jest kwestia zaufania, bo proszę państwa ci, którzy wierzyli dużym firmom, do ostatniej chwili zresztą ocenianym przez przedstawicieli Rady Ministrów jako w pełni wypłacalne i mogące regulować swoje zobowiązania a później upadały ze szkodą dla setek firm, z których większość zresztą zakończyła swoją działalność gospodarczą, nie mogąc poradzić sobie – z jednej strony – z koniecznością odprowadzenia podatków należnych, które były błyskawicznie windykowane a z drugiej strony – z pokrywaniem kosztów pracowniczych, kosztów związanych z pracą, nie otrzymując wynagrodzenia.

Zmiany w ustawie wprowadzamy po to, żeby chronić z jednej strony pieniądze publiczne i ta ochrona jest tutaj gwarantowana. Nie mogę się zgodzić, że wcześniej obowiązujące przepisy jako jedyne kryterium dawały kryterium cenowe. To już była wielokrotnie omawiana kwestia. Pan prezes się ze mną zgodzi, że to kryterium nie było jedynym kryterium obowiązującym, bezwzględnie wiążącym. Tam były inne kryteria: celowości, wyboru oferty, nawet duże klauzule generalne związane z oceną wiarygodności przedsiębiorcy, czy wiarygodności ofert, może w ten sposób.

Natomiast argumentacja pana posła Jacha do mnie przemawia. Dodatkowo, gotowość rozmowy o samej kwocie, bo rzeczywiście kwota 10 tys. zł (jestem jedną z osób, która podpisała się pod poprawką) budzi moje zastrzeżenia. Gdyby to była kwota większa, podejrzewam, że argumentacja byłaby prostsza, ale generalnie chodzi o to, żeby nie powtarzały się sytuacje, w których – moim zdaniem – w związku z korupcją, w związku z różnego rodzaju sieciami powiązań i układów, z jednej strony są tacy, którzy zarabiają na pieniądzach publicznych, ale z drugiej strony tacy, którzy pracują i nie mają nawet z tego tytułu uczciwego wynagrodzenia, bo jest to sytuacja w państwie demokratycznym niedopuszczalne. Podkreślam, że do dnia dzisiejszego nie została rozwiązana kwestia kolejnych etapów piramidy podwykonawców i w gruncie rzeczy w dużej mierze nie wiadomo, gdzie się podziały pieniądze publiczne.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję. Pan przewodniczący Szejnfeld.

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

Może poprosiłbym pana prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o odniesienie się do tych wątpliwości. Dlaczego? Dlatego, że należałoby wyjaśnić, co leży u podstaw tego przepisu po łączniku „oraz”. Chciałbym powiedzieć, że na posiedzeniach podkomisji nie były podnoszone te wątpliwości. Podkomisja jeżeli rozmawiała na temat tego przepisu, a rozma-

wiała parę razy, to bardziej głosy uczestników podnoszone były co do tego pułapu 0,5%, ale uzgodniono, że 0,5% jest racjonalnym pułapem.

Musicie państwo pamiętać, że to nie jest tak… Kto przeczyta tę ustawę kompleksowo, a nie wyrywkowo, to musi wiedzieć, że to nie jest tak, że na podstawie tej ustawy, jeżeli ona wejdzie w życie, w każdym przypadku, kiedy wykonawca nie zapłaci podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, to zapłaci mu w sposób bezpośredni zamawiający, nie. Dlatego że – jak wiemy – w stosunkach cywilnoprawnych są różne racje i różne dowody na rzecz tych racji. W związku z tym (dojdziemy do tych przepisów) tylko w tych przypadkach, gdzie w sposób absolutnie niewątpliwy wina leży po stronie wykonawcy, zamawiający zapłaci w sposób bezpośredni podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy. Ale jeżeli zastrzeżenia będą zgłoszone i będą one miały jakieś swoje umocowanie, to i tak zamawiający nie będzie mógł zapłacić podwykonawcy. Dlatego jest ta instytucja depozytu, że w tych przypadkach, kiedy sprawa będzie wątpliwa, kto ma rację (wynikł spór i nie wiadomo, kto ma rację) musi to rozstrzygnąć sąd a nie strony stosunku cywilnoprawnego. W związku z tym zamawiający nie będzie mógł zapłacić i będzie deponował zapłatę, potrącając wykonawcy, w depozycie. Ta ustawa nie wprowadza automatu zapłaty przez zamawiającego, to raz.

Trudno także sobie wyobrazić, żeby ona zastępowała grę rynkową. Jeżeli by sobie wyobrazić, że jakaś firma nie jest w stanie prowadzić sporu w swoim interesie, na jej własną rzecz, dotyczącego 10 tys. zł, to nie wyobrażam sobie, żeby ona w ogóle występowała w zamówieniach publicznych. Dlatego określanie kwot byłoby tu bez sensu.

Natomiast jest, oczywiście, jakaś wątpliwość – i tu podzielam zdanie pana posła Kraczkowskiego i wnioskodawców – czy faktycznie to prawo dla zamawiającego określania, które to umowy nie musiałyby być objęte ta ochroną, jest słuszne? Nie wiem, na ile to jest słuszne i tu należałoby porozmawiać, ponieważ ten wątek nie przetoczył się w trakcie prac podkomisji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Proszę bardzo, panie prezesie.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Jacek Sadowy:

Dziękuję bardzo. Chciałbym podkreślić to, że ustawa wprowadza zasadę ochrony wszystkich podwykonawców, bez względu na to, jakie świadczą usługi i dostawy a wyjątkiem od zasady jest ograniczenie tej ochrony do typów umów wskazywanych przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Projekt rządowy przewiduje jako wyjątek od tej zasady wprowadzenie pewnego ograniczenia ochrony do pewnego rodzaju i typu umów o podwykonawstwo na dostawy i usługi, bo jeśli chodzi o roboty budowlane, to wszelkie zamówienia na roboty budowlane, wszelkie podwykonawstwo na roboty budowlane jest objęte ochroną. W tym zakresie, oczywiście, na instytucji zamawiającego będzie przede wszystkim ciążyła pewnego rodzaju odpowiedzialność instytucjonalna i polityczna. Jeśli instytucja zamawiająca ograniczy pewien typ rodzaju dostaw i usług wrażliwych społecznie i z tego powodu później będzie określony konflikt na placu budowy, to w tym momencie administracja publiczna bierze na siebie bezpośrednią odpowiedzialność.

W mojej ocenie takie rozwiązanie przyjęte w projekcie rządowym będzie siłą rzeczy ograniczało to ryzyko zachowań zamawiającego, na które państwo wskazują, w postaci wyłączania zupełnego umów o podwykonawstwo na dostawy i usługi przy realizacji zamówień na roboty budowlane. Warto też podkreślić, że w interesie samych zamawiających leży też szersza ochrona podwykonawstwa, dlatego że jeśli tej ochrony podwykonawstwa nie będzie (to pokazały też te przypadki braku płatności podwykonawcy) instytucje zamawiające wiedzą, że same muszą chronić podwykonawców, bo jeśli nie będą tego robić, to później też będą miały problem. Ten problem nie dotyczy tylko podwykonawców, ale przede wszystkim zamawiających, bo to zamawiający mają spór z placu budowy, który w jakiś sposób muszą rozstrzygnąć. Co do zasady – warto to podkreślić – zmniejszy to obawy, że tutaj ten instrument będzie nadużywany przez instytucje zamawiające.

Natomiast ten instrument powinien być zachowany ze względu na to, że jest pewien typ umów o podwykonawstwo, który nie powinien być objęty szerszą ochroną. I tutaj,

w toku prac nad nowelizacją ustawy, w toku prac legislacyjnych, zwracano nam szczególną uwagę na takie umowy, jak: umowy telekomunikacyjne zawierane między wykonawcą a jakimś operatorem telekomunikacyjnym, umowy ubezpieczenia. Gdybyśmy pozostawili pełną ochronę tego typu świadczenia podwykonawcom usług to ochroną byliby objęci, tak naprawdę, potentaci, tymczasem projekt nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych zmierza przede wszystkim w kierunku ochrony małych i średnich przedsiębiorców, którzy świadczą usługi czy dostawy bezpośrednio na placu budowy.

Instytucje zamawiające właśnie wskazywały na te problemy, czy na przykład takie umowy, jak umowy ubezpieczeniowe, umowy telekomunikacyjne, też będą objęte tą ochroną i tutaj, w tym zakresie obawiano się, czy brak możliwości wyłączenia tego typu umów nie będzie powodował tego, że w zakresie tej ochrony ustawowej znajdą się umowy, które takiej ochrony po prostu nie potrzebują, chociażby ze względu na podmiot, który świadczy, który jest dużym przedsiębiorcą czy potentatem w danej dziedzinie usług.

Chciałbym jeszcze raz podkreślić, jest to wyjątek od zasady. Instytucje zamawiające mają świadomość, że ta ochrona powinna być przyznawana w szerszym zakresie niż dotychczas. Jest to, oczywiście, pewnego rodzaju kwestia podejścia do pisania ustawy, czy działamy w poczuciu takiego pewnego rodzaju zaufania do administracji publicznej, że potrafi wyciągnąć wnioski z tych sytuacji, które mieliśmy, z niektórych przypadków umów, gdzie podwykonawcy nie mieli płaconego należnego im wynagrodzenia, czy też jednak prezentujemy podejście braku zaufania do możliwości administracji i te możliwości elastycznego kształtowania tych umów w jakiś sposób ograniczamy i zupełnie tutaj wyłączamy możliwości elastycznego zachowania się administracji publicznej.

Wydaje mi się, że te doświadczenia, które były, wskazują na jedno, że jednak administracja publiczna wyciąga wnioski i kwestie podwykonawstwa, tak naprawdę, są już dzisiaj regulowane w umowach o zamówienie publiczne. Natomiast chcemy, żeby ta skala, te regulacje, zachęciły w szerszym zakresie do korzystania z tych instrumentów przez instytucje zamawiające.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Pan przewodniczący Kraczkowski, ma pan prawo wypowiedzi. I będziemy głosować.

Poseł Maks Kraczkowski (PiS):

Tak, bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Panie prezesie, muszę powiedzieć, że bardzo mnie pan zmartwił. Ja wiem, że jest pan człowiekiem racjonalnym, ale jeżeli pan, jako szef ważnego urzędu, zajmującego się kwestiami – jak mówił przed chwilą poseł Szejnfeld – skomplikowanych procedur zamówień, mówi o tym, że tu musimy odwołać się do odpowiedzialności politycznej, która będzie związana z ewentualnym popełnieniem błędów w procedurze, to muszę panu powiedzieć, że po ostatnich wielkich nadużyciach związanych z procesem zamówień publicznych i wypłatą należnych pieniędzy dla podwykonawców dwóch kolejnych ministrów infrastruktury właściwie nie poniosło żadnej odpowiedzialności politycznej, jeden awansował na wicemarszałka Sejmu a drugi – nadal pełni swój urząd. Podobnie było w przypadku tych polityków, którzy szukali zagranicznych inwestorów dla polskiego przemysłu stoczniowego. Wiemy, czym to się skończyło – kompletną kompromitacją tych mitycznych inwestorów, którzy mieli właśnie zafunkcjonować na zasadzie odpowiedzialności politycznej polityków głoszących ich objawienie. Mówi pan o zaufaniu do odpowiedzialności administracji publicznej. No, dobrze, ale to jest biznes, tam są pieniądze, tam są określone warunki umów, które… jeżeli damy możliwość, o czym mówił pan poseł Jach przed chwilą, być może znów padniemy ofiarą elastycznego traktowania przepisów ustawy.

Swoją drogą jestem ciekaw, jakie uwagi ma tutaj biuro prawne Sejmu, bo może jeszcze jakieś ewentualności zostaną tutaj przywołane.

Reasumując, to nie jest tak, że nie mam zaufania do administracji publicznej, ale na pewno nie będę bazował na wierze w odpowiedzialność polityczną, bo jej w Polsce nie ma, po prostu. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Pan poseł Abramowicz.

Poseł Adam Abramowicz (PiS):

Ja tylko chciałbym, zanim panie i panowie posłowie zagłosujecie za tą poprawką, przemówić trochę do wyobraźni, czyli przejść na konkret. Krótko mówiąc, to 0,5% od stu milionów to jest pół miliona. A sto milionów, to jest przy takich budowach, jakie teraz prowadzimy, np., jakichś krótkich odcinków autostrad. Jeżeli pół miliona będziemy wyłączali, to ta ochrona będzie bardzo iluzoryczna. To jest jedna sprawa.

A druga sprawa, wracając do tego poziomu dziesięciu tysięcy zł, o których pan poseł Szejnfeld powiedział, że „co to za firma, która nie potrafi sobie poradzić z takim długiem". Otóż, panie przewodniczący, myślę, że pan też brał udział w tych spotkaniach burzliwych, tutaj, na tej sali, kiedy przyjeżdżali dostawcy piachu, firmy jednoosobowe, które podwykonawca najmował do wożenia. Oni się tu stowarzyszali, były tutaj dosyć mocne dyskusje i myśmy, jako posłowie, im obiecali, że obejmiemy ich ochroną. Ja to pamiętam. Dlatego ja chcę ich objąć ochroną. Chcę dotrzymać danego słowa. Jeżeli państwo nie chcecie, no to ich nie obejmiemy. Przy następnych problemach znowu tu będą. Będą nam patrzyli w oczy i pytali, dlaczego? No tak, już ich nie ma. To prawda, w większości ich nie ma, ale będą nowi. Nowi kupią ciężarówki, nowi będą wozili.

Stąd jednak apelowałbym o zejście do poziomu konkretu, co to znaczy 0,5% w dużej inwestycji? Jak mówię, ze stu milionów to jest pół miliona. I co to znaczy dla poszczególnego, małego przedsiębiorcy, takie nieszczęście, jak niezapłacenie? A czy administracja będzie się kierowała, czy to będzie w jej interesie? Obojętnie, panie prezesie, jakiej koalicji rządzącej, tak? Mam takie doświadczenie, że administracja raczej woli tak działać, żeby usuwać sobie kłopoty, mniej narobić się, mniej mieć kłopotów. Im szczelniejsze są zapisy, tym później mamy my mniej kłopotów, jako obywatele.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję. Proszę, panie mecenasie.

Legislator w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu Krzysztof Karkowski:

Dziękuję, panie przewodniczący. Tutaj Biuro Legislacyjne ma taką uwagę o charakterze legislacyjnym. Wydaje nam się, że powstaje pytanie, czy w związku z tą poprawką przedstawioną do ust. 8 art. 143b, jej konsekwencją nie powinna być zmiana w pkt 2, który dokonuje zmiany w art. 36 pkt 11 lit. b, ponieważ w poprawce wykreślamy zdanie, które mówi o przedmiocie umowy o podwykonawstwo, natomiast w art. 36 pkt 11 lit. b też jest mowa…

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Przepraszam, w pkt 2 którego artykułu, panie mecenasie?

Legislator Krzysztof Karkowski:

W zmianie drugiej, która dokonuje zmiany w art. 36 w pkt 11 lit. b. To jest taka wątpliwość, czy konsekwencją tej poprawki nie powinno być skreślenie wyrazów „lub przedmiot".

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dobrze, dobrze, jeżeli to jest konsekwencja. Proszę, pan przewodniczący Szejnfeld, jako przedstawiciel wnioskodawców.

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

Ja przestrzegam też przed takimi rozwiązaniami, które mogą doprowadzić do czegoś, co na ogół określamy „wylaniem dziecka z kąpielą". Jeżeli rygoryzmy dotyczące obowiązków zamawiającego sprowadzimy niemalże do poziomu zerojedynkowego, zwłaszcza w takich zamówieniach, o których mówią wnioskodawcy, zamawiający będzie unikał dopuszczania do podwykonawstwa (a ma takie prawo określając chociażby specyfikację istotnych warunków zamówienia) właśnie mikro przedsiębiorców, bo myślę, że wnioskodawcy mają tutaj na myśli właśnie mikro przedsiębiorców, rzadziej nawet małe firmy. Jakieś 10 tys. zł nie może dotyczyć problemów średniej firmy, zatrudniającej 250 osób, mającej czterdziestomilionowe obroty, tak?

Musimy patrzeć także na problem drugiej strony, czyli zamawiającego, żeby on nagle nie stał się detalistą, zatrudnił do urzędu kolejnych pracowników, urzędników,

którzy mają się zajmować milionem drobniutkich dostawców w średnim zamówieniu publicznym, które jest teraz a za pół roku już go nie będą mieli w ogóle, bo mają jedną inwestycję na dwa-trzy lata a będą musieli potencjał ludzki w urzędzie mieć większy, żeby rozliczać faktury, na 500 zł, na 1000 zł, na 200 zł, czy są zapłacone? Może to się tak skończyć, jak bardzo często kończy się nadmierna ochrona. Zwykle ona obraca się przeciwko chronionemu. Gdyby panowie myśleli o kwocie 0,5%, tak jak na posiedzeniu Komisji było to dyskutowane, czy to ma być 0,5% czy mniej, to ja rozumiem, ale jeżeli zamawiający ma być związany praktycznie bezlimitowo (bo praktycznie 10 tys. zł to jest jakby bezlimitowo) i jeśliby nie można było wyłączać takich umów, o których mówił pan prezes, np. operatorów telekomunikacyjnych czy ubezpieczenia, np. koparki pracującej na budowie….

Towarzystwo ubezpieczeniowe świadczy usługę na rzecz podwykonawcy? Świadczy. Mają umowę? Mają. Jest wyłączona w specyfikacji? Nie jest. To jest objęta, tak? I zamawiający, np. wójt jakiejś wsi, ma wypłacić odszkodowanie za towarzystwo ubezpieczeniowe, albo ma regres do towarzystwa ubezpieczeniowego? Wydaje mi się, że schodzilibyśmy do takiego poziomu, który mógłby wręcz blokować zamówienia publiczne.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję, przechodzimy do głosowania. Szanowni państwo, chociaż trudno nie zauważyć, że u źródeł tej inicjatywy legislacyjnej leżał brak zaufania do tych, którzy dają zamówienia publiczne, teraz mówimy, że trzeba im ufać. To jest ten problem, o którym powiedział przewodniczący Szejnfeld, czy „nie wylewamy". Czy samo uchwalenie ustawy nie jest wylaniem dziecka z kąpielą? Wszystko jedno.

Kto jest za przyjęciem zgłoszonej poprawki? Dziękuję. Kto jest przeciwny? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję. Proszę o podanie wyniku.

Sekretarz Komisji Anna Ornat:

7, 13, 2.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję. Poprawka nie przeszła. Czy poza tym do zmiany piątej są uwagi? Nie widzę. A, przepraszam bardzo. Proszę, Biuro Legislacyjne.

Legislator Krzysztof Karkowski:

Jest to zmiana o charakterze legislacyjnym. W art. 143b w ust. 3 w zdaniu wstępnym proponujemy uzupełnić odesłanie, tak, aby odsyłało do art. 143d ust. 1 pkt 2.

Kolejna uwaga o charakterze legislacyjnym dotyczy art. 143c ust. 5 pkt 1. Tam wydaje nam się, że zamiast alternatywy „lub" powinna być alternatywa „albo". Prosimy o potwierdzenie ze strony rządowej.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Panie prezesie, zgadza się pan z poprawką legislacyjną?

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Jacek Sadowy:

Poprawki legislacyjne oczywiście słuszne, w szczególności ta druga, między pierwszym punktem a drugim jest „lub", między punktem drugim a trzecim jest „albo". Trzeba to ujednolicić, wprowadzić jednolite sformułowania.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję bardzo. Zmiana szósta. A, jeszcze warianty, tak?

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

Zasadnicza kwestia w zmianie piątej to jest ust. 8 i właśnie te warianty zastosowania w określonych przypadkach Kodeksu cywilnego czy też Prawa zamówień publicznych, w postaci projektowanych przepisów. Tutaj mamy dla państwa dwie propozycje.

Pierwsza brzmi: „Do praw i obowiązków zamawiającego, wykonawcy, podwykonawcy i dalszego podwykonawcy stosuje się przepisy ar. 647^{1} ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej."

A drugi wariant brzmi: „Przepisy art. 143a-143d nie naruszają praw i obowiązków zamawiającego, wykonawcy, podwykonawcy i dalszego podwykonawcy wynikających z przepisów ar. 647[1] ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny."

Powiem szczerze, są to dwa warianty, z których podkomisja w dyskusji z uczestnikami nie zdecydowała się zaprezentować jednego. Muszę powiedzieć, że w ocenie rozstrzygających wyczuwalna była przewaga wariantu pierwszego, ale pan prezes Urzędu Zamówień Publicznych forował wariant drugi, dlatego nie chcieliśmy rozstrzygać w tak wąskim gronie. Ale w mojej ocenie, w moim przekonaniu (tak, jak to mówiłem na posiedzeniu podkomisji i mam przeświadczenie nadal aktualne i chciałbym zapytać pana prezesa, czy jego pogląd nie zmienił się) wariant drugi nie zmienia wątpliwości, które były od początku i, które podnosił także profesor Szostak w opinii, którą zleciliśmy poprzez Biuro Analiz Sejmowych. Niejako jego przyjęcie, tego drugiego wariantu, nadal podtrzymuje sytuację, że – tak *de facto* – strona potencjalnego sporu będzie decydowała, interpretowała, czy do danego sporu mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego czy też tego prawa, które tworzymy.

Natomiast wariant pierwszy, w mojej ocenie, to jest wariant, który rozstrzyga, bo mówi, że jeżeli ta ustawa w danym przypadku nie stanowi inaczej, bo jak stanowi inaczej, ma zastosowanie ta ustawa. Jak nie stanowi inaczej, to mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. On – moim zdaniem – absolutnie wyraźnie rozstrzyga a drugi wariant nie rozstrzyga, przynajmniej w mojej ocenie i przy moim pojmowaniu, rozumieniu prawa, nie rozstrzyga.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję. Znowu jest pytanie do pana prezesa, proszę bardzo.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Jacek Sadowy:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, oczywiście tutaj powstał problem wynikający w następstwie opinii wydanej przez Biuro Analiz Sejmowych, rzeczywiście zalecenia uregulowania kwestii relacji ustawy – Prawo zamówień publicznych w tym zakresie, podwykonawstwa, do Kodeksu cywilnego. Tylko, że Kodeks cywilny reguluje w art. 647[1] również kwestie podwykonawstwa, natomiast nie reguluje w sposób zupełny i w sposób wystarczający. W związku z tym zrodziła się ta potrzeba i konieczność rozszerzenia tych regulacji, natomiast, oczywiście, nie zastępowania, tylko niejako uzupełnienia regulacji Kodeksu cywilnego.

Z tego też powodu projekt rządowy nie przewidywał jakichś norm kolizyjnych, dlatego że w założeniu projektodawcy, w założeniu od początku było to, by te przepisy były równolegle stosowane, zarówno Prawa zamówień publicznych jak i Kodeksu cywilnego. Co jeszcze chciałem podkreślić, te przepisy wzajemnie się nie wykluczają, czy nie wyłączają, ale regulują – rzeczywiście – podobną materię.

Ten pogląd również podzieliło Biuro Analiz Sejmowych wskazując, że nawet przy braku tej regulacji należy dojść do wniosku, że te regulacje funkcjonują niejako równolegle. W związku z tym, sama opinia Biura Analiz Sejmowych jest zgodna z intencją przedłożenia rządowego, natomiast – oczywiście – powstała ta idea i zalecenie, by te kwestie w sposób jednoznaczny przesądzić, że te regulacje mają mieć ten byt równoległy. I jeśli w ten sposób podejdziemy do intencji rządu, do treści opinii Biura Analiz Sejmowych, to jednak wariant numer dwa bardziej odpowiada temu zamierzeniu, bo wskazuje, że te przepisy nie uchybiają żadnym prawom i obowiązkom wykonawców, podwykonawców, wynikającym z Kodeksu cywilnego.

Tutaj nie jest tak, że wykonawcy zależnie od swojej woli, czy zamawiający, będą wybierali sobie wybiórczo jakieś przepisy z Prawa zamówień publicznych czy z Kodeksu cywilnego, tylko one mają na celu równomierne funkcjonowanie, wzajemnie się uzupełniają. Dlatego też, wychodząc naprzeciw tej opinii Biura Analiz Sejmowych i zaleceniu Biura Analiz Sejmowych, ten wariant drugi, przedłożony przez podkomisję, w moim przekonaniu, bardziej odpowiada zamierzeniom rządu uregulowania tej kwestii w podwykonawstwie. Natomiast tutaj wydaje się, że przy wariancie pierwszym, jeśli uregulujemy (a taka jest intencja, że Prawo zamówień publicznych ma, powiedzmy, pierwszeństwo

do Kodeksu cywilnego, to znaczy, jeżeli uznamy, że Prawo zamówień publicznych reguluje podwykonawstwo a nie Kodeks cywilny) to widzimy takie zagrożenie, wynikające z takiej regulacji, że po prostu usuniemy Kodeks cywilny z podwykonawstwa przy zamówieniach publicznych.

W mojej ocenie, biorąc pod uwagę to ryzyko (nie wiemy tego, bo – tak naprawdę – na końcu sądy będą rozstrzygały, jak to prawo ma być stosowane – i w przypadku, kiedy mamy w zamówieniach publicznych do czynienia – rzeczywiście – z wielością sporów między zamawiającym i wykonawcą, tutaj rzeczywiście to rozwiązanie może być wykorzystywane, w wariancie pierwszym, jako służące takiej interpretacji, że Kodeks cywilny nie ma zastosowania w tym przypadku, albowiem na zastosowanie tylko Prawo zamówień publicznych. I tutaj, biorąc pod uwagę, że Kodeks cywilny też zawiera regulacje korzystne z punktu widzenia podwykonawstwa, nie chcielibyśmy – oczywiście – doprowadzić do takiej sytuacji.

Dlatego stanowisko rządu jest takie, że w przypadku – rzeczywiście – konieczności wprowadzenia takiego przepisu rozstrzygającego te kwestie, co podnosiło Biuro Analiz Sejmowych, jednak wariant drugi bardziej odpowiada zamierzeniom, intencji i celowi wprowadzonej regulacji.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Szanowni państwo, w tym sensie mamy problem, że generalnie problem stosunku dwóch ustaw do siebie jest to, w teorii i praktyce, także bardzo poważny problem dla sędziów. Wydaje się, że tak jak *ratio legis* tej ustawy jest brak zaufania do urzędów, tak troszkę to, co powiedział przewodniczący Szejnfeld wynika z często uzasadnionego braku zaufania do sądów. Ja, osobiście, jestem zwolennikiem możliwie szerokiego sformułowania przepisów, bo trzeba powiedzieć, że sędzia, to jest człowiek, który powinien uznać racje, ale praktyka – zdaję sobie sprawę – bywa pod tym względem różna, więc problem, czy możemy w ogóle wyłączyć Kodeks cywilny?

Ale, panie przewodniczący Szejnfeld, Komisja po to skierowała do podkomisji, żeby uzyskać propozycję. Proszę o rekomendację. Będziemy przyjmować, albo nie, no, bo nie mamy wyjścia.

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

To jest, panie przewodniczący, kwestia…

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Wiem, że to nie jest proste, ale…

Poseł Adam Szejnfeld (PO):

…to jest kwestia szkoły prawniczej. Ja wyznaję taką szkołę, nie będę ukrywał, że ja zgłosiłem tę poprawkę, która jest w wariancie pierwszym. Jeżeli tworzymy przepisy ustawy, nowe przepisy – tu nie tylko proszę zwrócić uwagę, że nowelizujemy przepisy istniejące, by zmienić stan prawny pod swoje oczekiwania, ale także tworzymy nowe, zupełnie nowe przepisy, które nie były do tej pory w systemie prawa a więc też przynajmniej w sposób bezpośredni nie mogły być objęte Kodeksem cywilnym – to ja rozumiem, że tworząc te nowe przepisy wprowadzamy (i to jest naturalne w doktrynie) – dla nich instytucję szczególności, to znaczy, że one mają charakter szczególny w stosunku do przepisów obowiązujących. Ale te nowe przepisy nie muszą i, na ogół, nie wyczerpują swoim zakresem unormowania wszystkich możliwych przypadków, bo one są wycinkowe. W związku z czym wskazanie, że we wszystkich tych sprawach, w których, mówiąc kolokwialnie, nowe przepisy rozstrzygają sprawę, to one mają mieć zastosowanie, ale we wszystkich pozostałych, to przepisy obowiązujące, w tym przypadku 647^1. To jest dla mnie, po pierwsze, zgodne z doktryną, po drugie, zgodne z techniką prawodawczą, po trzecie – co najważniejsze właściwie – z logiką. To ta logika prawnicza.

Chciałbym wywołać dyskusję na ten temat, bo przecież nie muszę mieć racji a, przede wszystkim, chciałbym znać opinię Biura Legislacyjnego. Natomiast jakbym miał dylemat, upierać się przy swoim i walczyć z rządem, to bardzo bym się nad tym zastanowił, więc nie chciałbym rozstrzygnięcia siłowego, tylko jakby intelektualnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Panie przewodniczący, bo i słuszna jest zasada, że *lex specialis derogat legi generali,* a *lex posterior derogat priori.* I obie są słuszne.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Jacek Sadowy:

Jeśli mogę jednym zdaniem, istota tych przepisów polega na tym, żeby nie wyłączać Kodeksu cywilnego. To jest istota nowelizacji, dlatego że ten Kodeks cywilny, przy swoich mankamentach, w postaci tego, że nie obejmuje całości podwykonawstwa przy realizacji robót budowlanych, zawiera bardzo ważne elementy, takie jak bardzo ważna z punktu widzenia podwykonawców solidarna odpowiedzialność, jak kwestia pewnych obowiązków, które ciążą po stronie podwykonawców. Absolutnie nie było intencją rządu wyłączanie tych kwestii, które wynikają z Kodeksu cywilnego. Dlatego też wariant drugi wskazuje, że przepis art. 143a – 143d nie narusza tych praw i obowiązków. Nie chodzi o to, żeby przesądzić, co ma zastosowanie a co nie, tylko wskazać, żeby te przepisy funkcjonowały równolegle i by te prawa i obowiązki wynikające z obu aktów normatywnych, rzeczywiście, przysługiwały wszystkim, czy były nałożone na wszystkie strony procesu realizacji zamówienia publicznego.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dobrze, proszę państwa, poddaję pod głosowanie.

Kto jest za przyjęciem wariantu pierwszego, tego, za którym optuje przewodniczący podkomisji? Intelektualnie. Kto jest przeciwny?

Głosy z sali:

Nie ma. Trzeba wariantami.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dobrze, kto jest za wariantem drugim, w takim razie. (12) Dziękuję. Kto jest przeciwny? (0) Dziękuję. Kto się wstrzymał? (1)

Czy, proszę państwa, do zmiany piątej są jeszcze jakieś uwagi? Nie widzę.

Przechodzimy do zmiany szóstej. Czy są uwagi? Nie widzę. Zmiana przyjęta.

Czy do całego art. 1 są jakieś uwagi? Nie widzę. Stwierdzam, że art. 1 został przyjęty.

Przechodzimy do art. 2. Czy do całego artykułu są uwagi? Nie widzę. Art. 2 przyjęty.

Czy do art. 3 są uwagi? Nie widzę, artykuł przyjęty.

Szanowni państwo, czy są jakieś uwagi do całej ustawy? Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Michał Jach (PiS):

Prosimy o przegłosowanie. Jestem przeciw.

Przewodniczący poseł Wojciech Jasiński (PiS):

Dziękuję bardzo. Kto z państwa posłów jest za przyjęciem projektu ustawy, to znaczy sprawozdania podkomisji? (13) Kto jest przeciwny? (4) Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję, projekt ustawy przeszedł.

Musimy wybrać posła sprawozdawcę. Pan poseł Szejnfeld, tak? Czy jest ktoś przeciwny? Nie widzę.

Termin dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych wyznaczam na 21 października.

Dziękuję bardzo, w związku z wyczerpaniem porządku dziennego zamykam posiedzenie.